

美国常规武器转让政策的形成与演变（1947~1992）

【注释】本文是王缉思教授主持的教育部重大项目“冷战时期美国重大外交政策研究”（项目批准号：06JZD0013）的阶段性成果。【注尾】

张清敏

（内容提要）常规武器的转让是冷战期间美国外交政策最常用的手段之一。它是在战后初期美国对外援助政策的基础上演变而成的，其完整的决策程序和指导原则在 20 世纪 70 年代形成。其后，美国各届政府采取了不同的政策：卡特政府自我克制，有效限制了美国的对外武器转让；里根政府扩充军备，增加了对外军售；布什政府在国际局势转变过程中推行限制和鼓励这一看似矛盾的政策。美国武器转让政策的演变体现的是一种战略和政治支持。对外军援或军售对象的变化，反映了美国对外战略重点的转移和变化。

关键词：美国军事与外交 外交政策 军售 武器扩散

由于核武器巨大的杀伤力和破坏性，大国的核政策，尤其是美苏之间的核军备竞赛一直是冷战期间国际关系研究的重点之一。也正是因为其巨大的杀伤力，核武器出现后仅仅使用了两次，随后就再也没有（敢）使用过。相反，倒是那些被认为杀伤力小而不被重视的常规武器却成为导致战争或经常在战争中使用的武器，造成了大量的伤亡，最终成为“大规模杀伤性武器”。

本文拟对美国的常规武器转让政策进行一些探索，以期对美国对外军售政策的形成、变化及其如何服务于美国冷战期间的遏制战略等问题做出解释。

一、政策的形成：从援助到军售

对外出售武器在美国由来已久。第一次世界大战期间美国就曾因向欧洲国家出口武器而大发战争之财。两次世界大战期间，在孤立主义盛行美国的背景下，美国国会参议院曾成立专门委员会，调查第一次世界大战期间美国的军火制造和销售情况，指出美国是被大银行家和大军火商拖入第一次世界大战的。美国国会据此通过《中立法》，【注释】《中立法》于 1935 年 8 月通过，1936 年 2 月修订。1937 年 4 月，美国通过《永久中立法》。【注尾】禁止向交战国输出军火武器。1939 年，美国国会对《中立法》进行了修改，提出在“现款自运”的基础上允许美国向英国等美国的友好国家出售武器，但随着深陷战争的英国“现款购货”和“运输自理”都不能保证的情况下，美国国会于 1941 年 3 月通过《增强美国防务法》（又称《租借法》），确立总统有权向“对于美国防务至关重要”且能“给美国带来好处”的国家“出售、交换、租借或转让任何军需品”。【注释】王绳祖主编：《国际关系史》（第 6 卷），北京·世界知



识出版社，1996年版，第36页。【注尾】根据这一法律，美国在第二次世界大战后期向盟国提供了500多亿美元的援助，用以购买武器装备和其他战略物资。【注释】Roger P. Labrie, John G. Hutchins, Edwin W. A. Peura with Assistance of Diana H. Richman, *U.S. Arms Sales Policy: Background and Issues* (Washington D.C. and London: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1982), p.6. 【注尾】

冷战期间美国对外经济和军事援助服务于美国遏制战略，随着冷战的开始而开始。为了“防御共产主义威胁”，避免希腊和土耳其倒向苏联，1947年美国杜鲁门向国会提出了援助希腊和土耳其的要求。美国国会在1947年通过了《希腊和土耳其援助法》（公法75-80）。为了帮助欧洲复兴，1948年美国国会通过《对外援助法》，开始了被称为“马歇尔计划”的援欧项目。北大西洋公约成立后，美国国会于1949年通过了涉及范围更广泛的《共同防御援助法》（Mutual Defense Assistance Act, 公法81-329），确立美国对“北大西洋公约组织”的军事援助和军事销售政策，与经济上的马歇尔计划构成美国对欧洲政策的两个轮子。此外，该法还正式确立了扩大美国向菲律宾、希腊、土耳其和台湾当局提供军事援助的承诺。

1951年，美国国会通过《共同安全法》（Mutual Security Act, 公法81-165）取代《共同防御援助法》，将对外经济和军事援助合为一体，由“共同安全署”取代原来的“经济合作署”来实施对外援助。鉴于美国在第二次世界大战期间积聚起来的庞大军事装备和物资，以及冷战的爆发，该法确立美国对外援助的重点从经济援助转向以军援为主，主要手段以赠与性军事援助为主，即通过向盟友赠与军事设备、服务、训练和管理方面的援助来支持盟国；主要方式以军事援助项目（Military Assistance Program, MAP）为主，还包括军事援助服务基金（Military Assistance Service Fund, MASF），国际军事和教育训练项目（International Military Education and Training, IMET）等；接受援助的对象以北约内的美国盟国为主，也包括其他被认为受到共产主义威胁的国家；目的主要是帮助美国在西欧的盟国从第二次世界大战中恢复过来，并有效抵御共产主义的威胁。从1953年年初这个法律开始执行到1961年终止，美国向外提供的援助达521亿美元，其中亚洲得到247亿美元，欧洲得到193亿美元，拉丁美洲和非洲分别为44亿美元和17亿美元。【注释】王绳祖主编：《国际关系史》（第8卷），北京：世界知识出版社，1996年版，第149页。【注尾】

随着冷战和美国“遏制”战略从欧洲扩展到世界其他地区，美国对外军事和经济援助也随即扩大到其他地区。1950年代，朝鲜战争的爆发，美国对印度支那战争的介入，以及埃及于1950年代中期转向苏联，使美国对外军事援助向亚太和中东地区扩大，援助对象不再仅仅是美国的盟友，而逐步扩大到其他在美国对外战略中具有重要地位的国家 and 地区，其中亚洲成为美国对外军事援助的主要对象。从1950到1965年得到美国援助最多的国家和地区分别是法国、西德、意大利、土耳其、韩国和台湾。【注释】Paul C. Warnke, with Edward C. Luck, “American Arms Transfer: Policy and Process in the Executive Branch,” in Andrew J. Pierre ed., *Arms Transfers and American Foreign Policy* (New York: New York University Press, 1979), p.195. 【注尾】

1960年代美国对外援助政策开始转变。一方面，随着欧洲和日本等从战争的创伤中恢复过来，美国在世界经济中的超强地位开始面临挑战，美国的国际收支出现逆差，美元信用严重受损。1960年10月发生了第一次抛售美元、抢购黄金的“美元危机”风潮，美国对外的大量援助政策开始难以支撑。另一方面，美国在第二次世界大战期间囤积起来的大量武器和战略物资库存经过战后一段时间的对外援助逐步减少。在这种背景下，美国对外安全援助逐



步从赠予军事援助项目 (MAP) 转变到对外武器销售 (Foreign Military Sales, FMS)。1961 年, 肯尼迪政府全面调整对外援助政策。在强调对外援助的同时, 开始把对外军售作为对外援助的主要补充, 其标志是国会 1961 年通过的《外援法》(Foreign Assistance Act, 公法 87~185)。美国政府根据该法成立了美国政府国际发展署 (Agency of International Development, AID), 次年又在国防部设立了国际后勤谈判 (International Logistic Negotiation, ILN) 办公室具体负责政策的落实。美国政府一方面鼓励美国军火生产商向国外推销武器, 另一方面刺激外国政府从美国购买武器。随后, 除了 1966 年开始对南越当局, 以及东南亚支持或参与越南战争的国家或地区的军事援助服务基金仍然属于赠与性援助外, 美国越来越多地运用对外军事销售的方法来支持主要军事盟国。比如, 在 1950 年代前半期, 美国对外军品销售额每年平均只有 2 亿美元, 到 1950 年代后期和 1960 年代初期增加到每年 7 亿美元, 仅政策调整后的 1962 年, 军品销售额就飞跃性地增长, 高达 14 亿美元。【注释】Paul Y. Hammond et al., *The Reluctant Supplier: U.S. Decision Making for Arms Sales* (Cambridge MA: Oelgeschlager, Gunn & Hain Publishers, Inc. 1983), p.60。【注尾】此后, 美国对外安全援助不断减少, 对外军售不断增加, 性能也不断提高, 对外援助和对外军售的比例发生了根本的变化。比如, 在 1961 财政年度美国对外军事援助是对外武器销售的两倍, 但到了 1966 年对外武器销售的数量已经成为除了南越以外国家和地区获得军事援助的两倍。【注释】Paul C. Warnke, “American Arms Transfer: Policy and Process in the Executive Branch,” in Pierre ed., *Arms Transfers and American Foreign Policy*, p.197。【注尾】

1960 年代后期, 美国对外军售政策在美国对外关系中的地位进一步上升。首先是 1968 年国会对 1961 年的《外援法》进行修订, 专门通过了《对外军售法》(Foreign Military Sales Act, 公法 90~629), 确立了对外军售的法律依据和程序, 强调政府在做出对外武器销售的决定时要注重外交政策方面的考虑, 并且规定禁止向侵犯人权和阻止社会进步的政府出售武器, 【注释】Labrie et. al., *U.S. Arms Sales Policy: Background and Issues*, p.6; 有关美国对外军事援助和军售的法律和政策演变过程, See Duncan L. Clarke, Daniel B. O’Comer, and Jason D. Ellis, *Send Guns and Money, Security Assistance and U.S. Foreign Policy* (New York: Praeger, 1997), pp.7~26。【注尾】形成了包括军事援助项目 (MAP), 军事援助服务基金 (MASF), 国际军事和教育训练项目 (IMET), 对外武器销售 (FMS) 和对外商业销售 (commercial sales) 在内的多种形式的对外支持方式。

越南战争是战后美国对外政策转变的分水岭, 也导致了美国对外军售政策的转变。越南战争不仅使美国在与苏联的军事战略竞争中力不从心, 也使美国在与日本和欧洲的经济竞争中的优势遭到削弱。1969 年尼克松上台后, 提出了后来被称为“尼克松主义”的对外政策, 表示美国在承诺“恪守条约义务”的同时, 向美国在亚洲的盟友提出, “在军事防务方面, 除非面临拥有核武器大国的威胁, 美国要鼓励而且有权利期待, 这个问题将越来越多地由亚洲国家自己来处理, 而且这样做的责任也由他们自己来承担。”【注释】亨利·基辛格著:《白宫岁月》中译本 (第一册), 北京·世界知识出版社, 1980 年版, 第 292 页。【注尾】

尼克松主义意味着美国前沿军事部署的收缩, 对主要盟友的经济和军事援助的减少。但是这并不意味着美国放弃对相关国家和地区军事承诺, 而是根据美国国内和国际形势的发展变化, 变换了对外承诺的方式, 即在缩小直接军事承诺及无偿经济和军事援助的同时, 越来越多地通过对外出售武器和转让武器生产技术来继续这种承诺。这种政策有两个考虑, 一是减少由于美国军队的收缩和援助的减少而在盟友中产生的安全疑虑; 二是希望通过对外出售美国最具有竞争优势的先进武器来改变美国 1960 年代开始出现的在国际贸易中的逆差。



该政策实施之后，美国对外武器出口的数量大幅攀升，从 1971 年的 10 亿美元增加到 1978 年的 130 亿美元。【注释】David J. Louscher, “The Rise of Military Sales as a U.S. Foreign Assistance Instrument,” *Orbis*, Winter 1977, pp.933~964; Senate Foreign Relations Committee Report on the International Security Assistance Act of 1978 (Washington D.C.: Government Printing Office, May 15, 1978), p.10. 【注尾】

美国扩大对外武器销售，导致国际上武器销售的大幅度增加，促使 1970 年代国际军火贸易出现了“大繁荣”。按照当时的美元价格计算，世界武器出口总额在 1970 年为 58.60 亿美元，到 1979 年则增加到 253.55 亿美元，十年之间增加了 4.3 倍。【注释】徐建国：《军火贸易：国际关系中的特殊贸易》，昆明·云南人民出版社，2000 年版，第 38 页。【注尾】国际军火贸易的大幅度扩张，加强了国际上的军备竞赛，也刺激了地区内的局部战争和武装冲突，其结果不仅影响当地的社会稳定和经济发展，而且增加了美国介入更多军事冲突的可能。1972 年尼克松政府绕开相关审批手续答应伊朗政府提出的几乎所有购买常规武器的要求，以及 1973 年的三笔对外军售大单，包括 5 月美国对科威特和沙特阿拉伯出售的 F-4 和 F-5E 战斗机，6 月放开对拉丁美洲出售先进武器的限制和 7 月允许伊朗国王巴拉维（Shah Muhammad Reza Pahlavi）为购买价值 100 亿美元的武器对美国进行专访等，引起国会的强烈反弹。对外武器出售不再仅仅是一个对外政策的手段，而是与越南战争一样成为美国国内政治的议题。美国国会重申了所拥有的权力，1974 年通过了对 1975 财政年度的《对外援助法》增加的纳尔逊修正案(Nelson Amendment)，要求美国行政当局在对其他国家军售时必须遵循谨慎的原则，提供充分的证据证明从美国购买武器的一方确实面临着“现实的威胁”，而且还要求认真评估对地区裁军的影响及其他后果。该修正案还要求总统在批准对外出售价值超过 2500 万美元的武器时，国会有审查的权利，国会两院还可以在 20 天内通过共同决议案来阻止该项军售。

但是，《纳尔逊修正案》并没有限制行政部门对外军售。国会也不满足于对《对外援助授权法》提出修正案，而是希望制定单独的法律，确立国会在美国对外军售政策制定过程中更明确的权力，限定美国对外武器销售。国会最初拟订的法案对武器出口限制内容非常宽泛，要求也特别具体，但是 1976 年该法案遭到了福特总统的否决，因为福特总统认为该法案一旦通过，将会严重损害宪法赋予总统在外交政策方面的权力。国会随后对法案进行了修改，如减少了对外武器出口额的限制，减弱了国会的监督权。1976 年该法案最终获得通过。这份被称为《国际安全援助和武器出口控制法》(International Security Assistance and Arms Export Control Act, 公法 94~329, 简称《军品出口控制法》)内容长达 10 章 103 款共 113 页，就对外军售的目标和原则，对外军售的种类和概念，参与决策的部门的权力和义务，对外军售过程应该遵循的程序等都进行了非常明确的规定，也确立了美国国会在对对外军售决策过程中的权力。例如，该法要求超过 2500 万美元的对外武器出售必须通过政府军售方式，而不能以商业销售的方式出售；把需要国会审议的对外军售数额限制缩小到 700 万美元；并把国会审议对外军售的时间延长到 30 天。此外，该法案还要求美国总统每季度向国会通报一次可能和计划对国外出口和转让的武器，以及美国在国外的军事援助和顾问团情况。该法还限制参与对外军品转让人员的规模和人数，要求停止对侵犯人权的政府的军事援助等。【注释】James Nathan and James Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System*, 3rd edition (Baltimore and London, John Hopkins University Press, 1994), p.112; Labrie ed. al., *U. S. Arms Sales Policy*, p.10. 【注尾】

美国对外军售政策是在美国对外经济和军事援助政策的基础上演变而形成的，其形成有



特定的国际和国内背景,因此具体的对外军售政策的制定和执行必定受国内和国际特定环境的影响,在不同的政府任期内具有不同的内容和特点。

二、卡特政府对外军售的有限限制

虽然国会已经通过国内立法限制美国对外军售,但是美国对外军售的规模并没有消减,而是保持上升的趋势。对外军售已经成为美国对外政策一个重要且广泛使用的手段,每年出售的武器不仅数量上越来越多,而且更加先进,杀伤力更强,常规武器的扩散威胁到世界各个地区的稳定,给世界和平所带来的威胁,引起美国国内,特别是国会议员们的不满。

在 1976~1977 年美国总统大选期间,具有强烈理想主义倾向的民主党候选人卡特(Jimmy Carter)批评尼克松和福特政府的“外交政策没有能体现道义的原则”,宣称美国需要的是道义的恢复和精神的再生,主张美国的理想主义应该是美国外交政策的灵魂。【注释】 John Dumbrell, *The Making of US Foreign Policy*, 2nd edition (Manchester and New York: Manchester University Press, 1997), p.71. 【注尾】 在国际关系中,卡特贬低实力政治,而把体现理想主义道义原则的人权放在美国外交政策议事日程的前列,坚信“外交政策的标志应当是美德而不是实力,美国外交的影响应该来源于其国家作为善良和公正社会的国际地位。”【注释】 John Spanier and Steven W. Hook, *American Foreign Policy Since World War II*, 13rd ed. (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc. 1995), p.175. 【注尾】 根据这种外交理念,武器出口被认为是一种不道义的行为。卡特在纽约对外政策协会发表的一个竞选演讲中指出,“我对我们国家作为世界上第一武器出口大国感到担忧”,“我们不可能既是捍卫世界和平的领导者,又是世界上战争武器的首要供应者”。【注释】 Leslie H. Gelb, “Arms Sales,” *Foreign Policy*, No. 25, (Winter 1976~1977), p.3. 【注尾】 卡特承诺,如果当选,限制对外武器出口将是其政府政策的优先议程。

卡特入主白宫之后,他在第一次接受记者采访时,表示“严格限制”美国武器生产商对外武器销售是“必要的”。【注释】 Klare, *American Arms Supermarket*, p.42. 【注尾】 卡特指示相关部门对美国的常规武器转让政策进行一次全面的评估,包括所有军事的、政治的和经济的因素,尔后确定美国对外武器出口政策。

根据总统的指示,国务院于 1977 年 5 月 19 日以“第 13 号总统令(Presidential Directive)”的方式宣布了卡特政府的武器出口政策,强调美国将继续恪守其条约义务,尊重美国的历史责任。这一指令确立了对除北约成员、日本、澳大利亚、新西兰等与美国有防御条约关系的国家外都适用的武器出口政策。【注释】“President Carter Announce Policy on Transfers of Conventional Arms,”亦称 PD 13 (第 13 号总统令), *Department of State Bulletin*, June 13, 1977, p.625.中文全文见张清敏:《美国对台军售政策研究:决策的视角》,北京·世界知识出版社,2006 年版,附录 1~4,第 425~427 页。【注尾】 这个旨在实现对外军售自我克制的政策建立在两个认识上:第一,毫无限制的常规武器扩散,“威胁着世界每一个地区的稳定”;第二,作为世界上最大的武器出口国,美国担负着“特别的责任”,采取措施率先削减对外武器出口。这份总统令指出,常规武器的对外销售应当被看作是一种“特殊的外交手段,只有在对外武器转让很明显符合文明的外交政策目的时才能运用”;“除非特殊情况需要总统豁免”,或总统“认为对美国友好的国家必须依赖先进的武器才能保持地区平衡,抵消在数量或其他劣势”,对北约,



日本，澳大利亚和新西兰以外的所有国家的武器出售都必须克制，具体包括以下几个方面：
1. 设立对外武器出口的最高限额，对没有经过总统豁免的武器销售总额不允许超过 1977 年的水平；2. 不允许将美国作战部队尚未部署的先进武器系统向外出售，不许首先向第三世界国家出售“新发展的、先进的武器系统”；3. 不允许“仅仅为了出口”而对先进的武器系统有“重大改进”；4. 不允许与其他国家或地区签订有关重要武器、设备和主要部件的联合生产协议；5. 美国政府和军方的驻外人员不再允许帮助美国的武器生产商在国外推销他们的商品；6. 在决定对外武器出口的时候，美国将尽力“促进和推动接受国对人权的尊重”。【注释】Labrie, et. al. eds., *U.S. Arms Sales Policy: Background and Issue*, p.11. 【注尾】

在确立对外军售克制政策的同时，卡特政府也清楚地知道，在全球范围内减少常规武器的贸易需要多边合作。首先是与另外一个武器出口大国、也是美国的竞争伙伴苏联达成协议，就武器生产状况和战略平衡建立“一种合作关系”，【注释】Robert S. Ross, *Negotiating Cooperation: The United States and China, 1969~1972* (Stanford University, 1995), p.95. 【注尾】同时也需要尽一切可能鼓励武器购买国家之间签署协议限制武器进口。卡特政府首先要求其欧洲盟国不要借美国在武器出口方面的自我克制而借机向一些国家出售美国不允许自己出售的武器，并支持美苏之间达成关于限制常规武器出口的政策。美国的欧洲盟国对美国的建议反应各不相同，但总体上是不冷不热。他们表示，能否支持美国的政策，完全取决于美苏两个国家之间达成的协议。

在卡特政府的推动下，美苏之间从 1977 年 12 月开始了“（限制）常规武器转让谈判（Conventional Arms Transfer, CAT）”。但是，卡特的理想主义军控政策不仅与当时的国际环境不符，而且与美国多年形成的扩军政策相矛盾，遭到美国军工联合体的强烈批评。一些政府官员认为，在冷战的背景下，这样的政策太天真，不现实；也有一些人担心，美国在欧洲的盟友会利用美国的克制，借机扩大和加强他们在国际军火市场的份额和地位。【注释】William W. Keller, *Arm in Arm: The Political Economy of the Global Arms Trade* (BasicBooks, A Division of Harper Collins Publishers, Inc, 1995), p.179. 【注尾】更重要的是，美国政府参与谈判的两个主要部门在谈判的目标和策略方面存在分歧。美国军控与裁军署（Arms Control and Disarmament Agency, ACDA）认为，谈判应该强调技术问题而淡化谈判的政治影响。他们认为，“考虑到不同地区的区别，谈判的目标应该是在全球限制特定武器，而不是在不同的地区限制除个别武器外的所有武器，”主张谈判不应该关注谈判的外交政策影响，而是应该确定一个限制或禁止出口的武器清单。【注释】Barry M. Blechman, Janne E. Nolan, and Alan Platt, “Pushing Arms,” *Foreign Policy*, No. 46, (Spring 1982), p.145. 【注尾】国务院则认为，美苏之间谈判的政治含义要比技术含义重要得多，双方所期待的是通过谈判更好地理解彼此在第三世界的目标，以便协调和处理双方在这些地区的行动。从这个目标出发，最有效的策略应该是限制对特定的地区出口特定的武器，而不是在全球范围内控制特定武器的出口。【注释】Barry M. Blechman, Janne E. Nolan, and Alan Platt, “Pushing Arms,” pp.147~148. 【注尾】

卡特最终选择支持国务院的政策。美国在谈判中主张讨论对特定地区限定特定武器的出口，苏联则主张确立一项指导武器出口的法律原则。在经过 1977 年 11 月第一轮、1978 年 5 月的第二轮，以及 1978 年 7 月的第三轮谈判后，双方就确立潜在武器接受国的政治和法律标准，限定向特定地区出售武器的军事和技术标准，以及在特定地区落实这些标准的计划等三个方面达成了框架协议。但在 1978 年 12 月的第四轮谈判中，双方在向哪些地区限定武器出口问题上产生了分歧。美国提议限定的地区为拉丁美洲和撒哈拉以南的非洲，而苏联则提出把西亚和东亚包括在内。美国不愿意将政局不稳的伊朗及美国在东亚的主要盟国韩国包括



在内，更不乐见这个谈判对中美关系正常化产生负面影响，因此坚持只限定在拉丁美洲和撒哈拉以南的非洲。双方在这个问题上最终没有能够成协议，谈判最后不了了之。

卡特政府限制美国对外常规武器出售的政策是美国历届政府所罕见的，其单边克制政策取得了一定成绩，但非常有限。由于卡特政府在对外军售政策上自我克制，美国对外出售武器的规模和数量都有所减少，在某种意义上影响了这个时期美国对台湾的军售，为中美建交谈判提供了良好的条件。卡特政府限制对外军售，拒绝了台湾当局在中美建交前夕提出的从美国购买先进战斗机的要求，使中美建交谈判比较容易地绕过了美国对台湾军售问题这个障碍。卡特的总统令虽然确立了对外武器出口的标准，但是在实践上对外武器出售并非仅仅是落实外交政策的“例外手段”，对外军售最高限额的规定也没有减少美国对外武器出口的数量。卡特任职的四年内曾 17 次使用总统特权 (Presidential exception)，其中最大的一宗是 1978 年对中东地区的武器出售，包括对以色列的 15 架 F-15 和 75 架 F-16，对沙特阿拉伯的 60 架 F-15，以及对埃及的 50 架 F-5E。这笔总价超过 50 亿美元的军售引起国会议员们的强烈不满。【注释】 Andrew Pierre, *The Global Politics of Arms Sales* (New Jersey: Princeton University Press, 1982), pp.57~58; Roger P. Labrie, John G. Hutchins, Edwin W. A. Peura with Assistance of Diana H. Richman, *U.S. Arms Sales Policy: Background and Issues* (Washington D.C. and London: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1982), p.11. 【注尾】在苏联 1979 年底入侵阿富汗后，卡特政府根据国际形势发展的新情况，调整了对苏联的看法，也调整了全球战略，开始增加军备开支，重新转向对实力的重视，恢复了一些武器的生产，开始重新将军售作为一个经常使用的外交政策手段。

三、里根政府的大规模对外军售

卡特政府单边克制对外武器出口的时期，也是苏联对外武器出口大增的时期。苏联对外武器出口数量从 1970 年的 25 亿美元增加到 1979 年的 96 亿美元（1978 年的美元价格），武器出口在苏联出口总额中的比重由 11.7% 增加到 16%，苏联对外武器出口超过美国对外武器出口的 86%，大约是世界上武器市场的 44%。【注释】 Labrie, et. al. eds., *U.S. Arms Sales Policy: Background and Issue*, p.24. 【注尾】这种形势在战略上对美国形成了强大的压力。

在苏联入侵阿富汗以后当选总统的里根上台后提出对内要“振兴经济”，对外要“重振国威”，从其强烈的意识形态和反共观念出发，开始了被一些学者称之为“新冷战”的全球战略。

【注释】 Robert S. Ross, *Negotiating Cooperation: The United States and China, 1969~1972*, pp.163~167. 【注尾】这个战略在国内表现为明显的扩军。里根总统认为，从 1980 年代以来苏联在军备方面的花费比美国要多得多，以至于在“战略核武器的运载系统、战术飞机、潜艇、火炮及防空等方面都对美国拥有很大的优势”。因此美国必须采取措施来扭转其在军备竞赛方面的劣势。里根政府继承并进一步发展了卡特政府后期开始的扩张军备和增加对外武器出口的政策，继续增加军费开支，并在战略上发起攻势。1983 年，里根提出了耗资巨大的“战略防御计划” (Strategic Defense Initiative, SDI)，又称“星球大战”计划 (Star Wars)。为实施这个计划，仅 1984 年到 1988 年 5 年间，美国投入计划的研究费用就高达 120 亿美元。与此同时，里根政府还相继提出了开支总额达 15000 亿美元的五年 (从 1982 年到 1986 年) 防务计划 (增加幅度达 8%) 和一个耗资 1800 亿美元的增强战略核力量的六年计划，重新研制和部署卡特执政时期停止的一些武器计划项目，并努力开发新武器。美国政府的武器采购费用



和国防研究费用在里根第一任期开始的 1981 年分别为 352 亿美元和 153 亿美元，到里根第二任期开始的 1985 年分别上升到 704 亿美元和 271 亿美元，而且这种增长势头在里根第二任期内继续上升，到 1988 年分别达到 772 亿美元和 348 亿美元。总之，在里根执政期间，美国的武器采购费用高达 4988 亿美元。【注释】资中筠主编：《战后美国外交史》（下），北京·世界知识出版社，1994 年版；第 855~857 页；苏格：《美国对华政策与台湾问题》，北京·世界知识出版社，1994 年版，第 497 页。【注尾】

里根政府的扩军政策还表现为不断增加对外军售。对外军售被里根政府看作是“一个全球防务态势中基本的因素和外交政策不可分割的组成部分”，是推行“新冷战”的重要手段。在竞选期间，里根曾批评卡特政府在对外军售方面的克制政策。就任后，他要求国务院评估并制订一项新的对外军售指导原则。在这个政策评估还没有出笼的时候，里根就批准了被卡特政府耽误的几件大宗对外军售，包括对沙特阿拉伯出售的价值 85 亿美元装有空中预警和控制系统（Airborne Warning and Control System AWACS）的飞机和其他先进的军用技术。1981 年 5 月 21 日，负责安全援助及科学与技术的副国务卿巴克利（James Buckley）在美国航空工业协会的一次会议上表示，“本届政府相信，军品转让如果被正确地使用，能够补充或替代我们的防务努力，并成为美国外交政策的一个重要和建设性的手段。”【注释】Paul Y. Hammond et.al., *The Reluctant Supplier: U.S. Decision Making for Arms Sales*, p.32. 【注尾】经过一段时间的审议，里根政府于 1981 年 7 月 8 日公布了新的《关于武器转让的总统令》，取代了卡特政府时期的第 13 号总统令，成为美国对外武器销售的新的指导方针。【注释】“Conventional Arms Transfer Policy,” *Department of State Bulletin*, Sept. 1981, 中文全文见张清敏：《美国对台军售政策研究：决策的视角》，附录 4~1，第 427~428 页。【注尾】

这份对外军售总统令指出，“对美国及其盟友的根本利益的挑战和敌视在最近几年大大增加”，“这些趋势威胁了许多地区的稳定，阻碍了政治的进步和经济发展。美国不能单独维护自由世界的利益”，“……还必须通过转让常规武器和其他形式的安全援助，来帮助其朋友和盟友加强他们的力量”；“美国把常规武器及其他防御物资和服务的转让，看作是其全球防御态势的一个基本要素和外交政策不可分割的组成部分”。里根政府强调把对外武器出售作为外交政策的手段来反对苏联在全球的扩张，不仅恢复尼克松和福特时期鼓励美国的军工企业向第三世界出口武器的政策，而且使美国的军工企业在与欧洲和苏联的军工企业竞争中第三世界国家的武器出口处于一定程度上更加有利的地位。

与卡特政府时期相比，里根政府对外军售的出发点和具体政策与卡特政府都不相同。首先，卡特政府军售政策的前提是，军售行为本质上是坏的，是对世界和平的一个威胁，而作为最大的武器出口国，美国的政策自然应该是在全球武器贸易问题上采取单边的自我克制；而里根政府政策的前提是，军售不一定是政治不稳定的根源，而是一个政府在自己的国家和地区保持和平与秩序的手段；第二，卡特政府认为，要实现和平，裁减常规武器的出口不仅需要与美国盟友之间的合作，而且也需要与主要的战略对手苏联谈判，达成协议；但里根政府认为，对世界稳定的最大威胁是不断增长的苏联军事强势，最大的武器出口国家是苏联，而不是美国；美国单方面的限制常规武器的出口将有损美国的利益，在不可能与苏联谈判达成协议的情况下，只有采取强硬手段使苏联在竞争中被拖垮。第三，卡特政府把对外军售当作一种“特殊的外交政策手段”，采取单边的克制；而里根政府则认为，对外军售应当被看作是美国外交政策的“关键和建设性(vital and constructive)的手段”，美国不能单独对付来自苏联的威胁，而必须“有准备地通过转让常规武器帮助其盟友和朋友来加强他们（的能力）”。第四，卡特政府时期规定了美国对外军售的最高限额，对外军售的主要对象也限定为美国的



盟友及与美国具有安全合作关系的国家。里根政府取消了对外军售的最高限额，“重点考虑对象”是那些主要的盟国以及与美国有过安全合作关系的国家。里根的指令最后指出，美国必须追求一个“清醒的、负责任的、平衡的、有利于促进我们的安全利益和那些自由国家利益的政策。”第五，卡特政府禁止专门为了出口的目的而发展和改进新型武器；里根政府则“鼓励”美国企业“在价格不受影响的情况下，生产更加复杂先进而为尚未工业化的国家所需要的武器”。最后，卡特政府修改了美国对外武器贸易管制政策，要求美国政府部门和私人制造厂在国外推销武器时，需要从国务院获得授权，“美国大使馆和驻外的军方代表不得为出售武器促销”，要求美国国防部长“审查政府的程序，特别是采购规则”。而里根政府则鼓励美国驻外官员为在海外寻求和拓展商机的美国企业“提供同样服务和帮助”；不再因为友好国家的人权状况而取消对一个国家的军售（根据这一原则，里根政府恢复了卡特政府时期因为人权方面的原因对阿根廷和智利的武器销售）。【注释】Labri et al., U.S. Arms Sales Policy Background and Issues, pp.15~17. 【注尾】

里根政府还对美国对外武器转让的决策程序进行了调整。为了加快对盟友军售的决策过程，减少国会的参与，里根政府提出对 1976 年《武器出口控制法》进行修正，废除了“对新西兰、日本、澳大利亚及北约成员国政府间武器销售需要通知国会并由国会审议”的条款，对“向其他国家和地区的武器出口需要提前通知国会出售额”这一条款要求，主要武器装备由 700 万美元提高到 1400 万美元，对其他硬件和服务出口由 2500 万美元提高到 5000 万美元。【注释】Michael T. Klare, American Arms Supermarket (Austin TX: University of Texas, Austin, 1984), p.50. 【注尾】

里根政府还恢复了通过援助和优惠贷款的方式支持美国对外武器出售。从 1984 年到 1985 年，里根政府提供 56.36 亿美元的贷款和 51 亿美元的优惠信贷支持政府对外武器销售，使几乎占美国对外武器销售一半的对外军售协议得到美国优惠政策的支持。1980 年代中期，美国的某些对外援助项目也重新恢复，1984 年达到 7.47 亿美元，1985 年达到 9.24 亿美元，其中的大部分给了萨尔瓦多、索马里、苏丹、洪都拉斯、摩洛哥，以及北约成员国土耳其和葡萄牙（两国占援助总额的 40%）。【注释】Keith Krause, Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade (Cambridge University Press, 1992), p.103. 【注尾】 一个典型的例子是里根政府改变了卡特政府不允许对外出售先进 F-16 战斗机的决定。由于卡特时期不允许对外出售这种先进的战斗机，诺斯罗普（Northrop）公司专门设计了 F-5G 战斗机作为 F-5E 战斗机的新替代机型。里根政府对外军售政策的改变，使许多国家开始考虑购买性能更加先进的 F-16 战斗机，诺斯罗普公司专门设计的 F-5G 战斗机后来也没有多少国家问津了，台湾成为这种飞机的唯一潜在买主。里根对外军售政策的调整也直接影响了美国对台湾的军售政策。

由于里根政府鼓励对外常规武器销售，大大增加了美国对外武器出口的规模，对外武器的出口大幅度攀升。里根上台后的 1981 财政年度，美国对外武器出口为 82 亿美元，但 1982 年却增加了 155%，达到 209 亿美元。从 1984 年到 1988 年美国向 84 个国家运交了价值 595 亿美元的武器，其中对外武器出口的运交的顶峰时期 1987 年，美国对外运交的武器达到 120 亿美元（当年值）。主要的购买国家或地区的 3/4 是第三世界国家，它们从美国购买的武器占美国对外武器销售的 60%，通过军售获得最多武器的国家和地区依次是以色列、沙特阿拉伯、日本、澳大利亚、英国、埃及、韩国、德国、荷兰和台湾。【注释】Krause, Arms and the State, p.102. 【注尾】



四、布什政府对外军售政策的两难

1989年1月布什(George W. H. Bush)入主白宫。不久,国际形势就开始了第二次世界大战结束以来最大的变化——东欧巨变、苏联解体、冷战结束。这一系列巨变从两个矛盾的方面影响着美国对外军售政策。一方面是减少对外武器出口的呼声不断增加。美苏为了冷战期间各自的战略利益,对处于重要战略地位国家和地区提供了大量的军事和经济支持,出售了大量的先进武器;而处于重要战略地位的国家,为了维护自身安全,不惜巨大的经济代价从超级大国手中购买武器。冷战结束后,不少国家都发现自己在冷战期间从两个超级大国手中获得了足够的、而在冷战后很可能派不上用场的武器。他们不再感觉到有现实的威胁需要他们购买更多的武器。整个世界的军费都开始下降,世界上最大的武器生产和出口国美国受到的直接的影响。

苏联的解体后,美国失去了一个主要威胁,也失去了支持其庞大军事项目和军事开支的依据。面对冷战期间膨胀起来的庞大国防预算和连年财政预算赤字的压力,曾经在里根政府内担任8年副总统的布什上台后对里根时期巨大的国防开支进行了大刀阔斧的消减。尽管1990财政年度,美国的国防预算和国防采购(分别为3360亿美元和897亿美元)比里根上台前的1980年仍然分别高出34%和52%,但美国的国防研究和开发费用(403亿美元)比高峰的1987年减少了9%。东欧巨变后,布什政府开始了越南战争以来最大的国防开支削减——1991年国防费用减少8.7%,军购费用减少了21%。布什政府终止了多个武器采购计划的意向,如阿帕奇进攻性战斗机,F-14D战斗机,以及M-1坦克等。【注释】Herbert Wulf ed., *Arms Industry Limited* (Oxford University Press, 1993), pp.31~32。【注尾】1991年又扩大限制新一代武器生产计划的项目,而且建议终止出售F-16战斗机、布莱德雷战斗运输机(Bradley Fighting Vehicle)、鱼叉式(Trident)潜艇、MX导弹,仅生产现役武器系统中的一小部分。【注释】Herbert Wulf ed., *Arms Industry Limited*, p.35。【注尾】

1990年8月2日,凭借冷战期间囤积起来大量的武器,伊拉克入侵并吞并了邻国科威特,特别是有关伊拉克具有大规模杀伤性武器的报道,使国际社会进一步认识到武器扩散的严重消极影响。【注释】在1981年到1988年的两伊战争期间,伊拉克进口了610亿美元的武器,正是在这种战争期间膨胀起来的巨大军事力量,伊拉克才对科威特发动了大规模的入侵和占领。William Keller, *Arm in Arms*, pp.2, 71。【注尾】在联合国1991年召开的多次会议上,有关国家提出了不同的限制武器扩散的建议。1991年12月联大通过一项决议,同意在联合国秘书长的领导下建立一个国际性的武器进出口登记制度。在随后的3年里(1992~1994年),186个联合国成员(1994年)中分别有91个国家,88个国家和84个国家向联合国进行了登记。到1995年11月,有111个国家至少向联合国登记过一次。斯德哥尔摩国际和平研究所所列举的前25个武器出口国家,除了朝鲜外,其他国家至少登记过一次。【注释】Andrew J. Pierre ed., *Cascade of Arms: Managing Conventional Weapons Proliferation* (Washington D.C. Brookings Institution, 1997), pp.383~384。【注尾】

这种减少国际武器出口的呼声不仅存在于国际上,在美国国内也有很高。1991年海湾战争结束以后,一些国会议员就提议政府限制对中东地区的武器出口。仅102届国会就有50多项提案,这些提案中的任何一项只要通过都会对美国的武器和技术出口产生新的限制。特别是1991年4月五位资深美国众议员给布什总统写信提出,“需要短暂的停止(向中东出售武器),来推动多边谈判达成一个协议,以限制先进的常规武器系统和其他武器技术流入



这个地区”。参议院还就限制中东地区的武器扩散问题举行听证会，参议员拜登（Joseph Biden）在主持会议时表示，行政当局和国会“应当共同努力以确保中东地区不再恢复原来的军火贸易”，而这个问题的核心是“集中精力避免向中东地区的出售武器”。【注释】William W. Keller, *Arm in Arms: the Political Economy of Global Arms Trade* (Basic Books, 1995), pp.74, 66. 【注尾】

在一些美国议员的推动下，1991年5月29日布什政府宣布了一项在中东地区军控的倡议。这也是海湾战争后，华盛顿第一次宣布有关军控的声明。这个声明提出禁止大规模杀伤性武器在中东地区的扩散，冻结这个地区获得、生产、实验地对地导弹。美国还呼吁美、苏、中、英、法五大国采取“集体克制”，避免向这个地区出口可能导致地区不稳定的武器，呼吁五国确立一些向中东地区出口常规武器的指导性原则，因为这五个国家不仅是联合国的五个常任理事国，而且他们对第三世界国家和地区的武器出口占世界总额的90%，在高技术武器的出口方面的比例更高。【注释】*Washington Post*, May 30, 1991; *New York Times*, May 30, 1991. 【注尾】美国的意图似乎真的是适应形势发展的需要，裁减常规武器对这个地区的出口，缓和这里的局势，得到其他国家的支持。

在美国的提议下，1991年7月，五大国中东军控会议在巴黎举行。在第一次会议中，五大国表示，认识到“一味地向中东地区出售武器和军事技术破坏了中东地区的稳定”，同意在军品转让，特别是在对中东地区的转让方面，形成一个协商和交换信息的方式。9月，在伦敦召开的第二次会议上，五国同意互相通报对中东地区五类武器的转让，包括作战坦克、战车、大口径大炮、作战飞机、进攻型直升飞机、战舰和一些导弹系统。五国还同意在决定对中东转让特定武器时，要考虑是否符合接受国的合法需要。但是当会议涉及到更具体的问题时，有关国家在限制出口的范围及中东的地理概念等方面都会产生分歧。美国仅仅想要限制其他国家可以出口的导弹系统，却不愿把自己具有优势的项目例如可以携带大规模杀伤性武器的作战飞机包括在限制的范围之内。在中东地区，美国希望把其所不喜欢的利比亚、阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯等包括在内。实际上，这反映出美国只是想借助这个谈判来限制其他国家，而不想把自己希望出售的武器和出口对象包括在谈判范围内。

冷战的结束对国际军控形势的另一个影响，是国际形势的缓和促使国际市场上的武器贸易竞争更加激烈。世界主要武器生产大国的军工生产能力在冷战期间大为膨胀，在美苏这样的大国已经成为国民经济重要支柱之一。冷战结束后，世界对武器出口需求迅速缩小，全球军火市场突然萎缩。美国对外军品运交的数量以不变价格计算从1987年的高峰到1991年减少了55%。【注释】Frederic S. Pearson, *The Global Spread of Arms: Political Economy of International Security* (Westview Press, 1994), pp.13~14. 【注尾】以军用飞机为例，在美国军费开支顶峰的1987年，美国军用飞机行业向美国军队和外国军队生产并运交了1199架军用飞机，价值240亿美元。从此美国军用飞机的销售下降了25%，到1989年布什担任美国总统时，美国的军用飞机工业只生产了1110架飞机，价值170亿美元。根据美国商务部的估计，对作战飞机的订货还会继续下降直到1992年。【注释】U. S. Congress, Office of Technology Assessment, *Global Arms Trade*, OTA ISC 460 (Washington D.C.: G.P.O. June 1992), p.35. 【注尾】

为了摆脱这种困境，一些美国军火生产商日益将销售重点转向国际市场上，通过增加对外出售先进的常规武器，获得政府批准向外出口美国的生产设备，或/和与其他国家和地区联合开发新的武器系统等方式来增加收入。【注释】U. S. Congress, OTA, *Global Arms Trade*,



OTA ISC 460, p.12.【注尾】就在美国军火商将目光投向国际市场时,其他传统的武器出口国家也纷纷把眼光投向国际市场。还有一些国家,如印度等新的武器生产和出口国也加入到国际军火市场的竞争,使国际上军火市场上的竞争更趋激烈。布什政府内的许多人都主张,美国政府应该扩大对外军售,来支撑美国国内的军火生产。国防安全援助署表示,“面对国际武器供应商多元化的国际环境的挑战,除非我们做出调整,在未来的几年内美国将不能以可以接受的价格令人满意地满足我们朋友和盟友的防御需要,因而也就不能满足我们自己的需要。”【注释】U. S. Department of State and U.S. Defense Security Assistance Agency, “Congressional Presentation for Security Assistance Programs,” fiscal year, 1992, p.6.【注尾】因此,布什上台后在武器出口问题上面临着一个两难的境地:一方面,限制武器扩散必定会减少美国军火生产商在国际上的销售;另一方面允许美国厂商扩大生产和在国际上的销售又必定加剧武器扩散,违背限制武器出口国际舆论。

第一次海湾战争加剧了在常规武器转让问题上限制与扩大销售的矛盾。一方面,第一次海湾战争使许多国家认识到军备扩散所造成的严重危害,呼吁裁减军备;另一方面又有一些国家看到了美国先进武器在海湾战争中的表现,也促使那些具有安全考虑的国家加入军购的行列。正是出于这样的考虑,美国采取了两项看起来互相矛盾的政策,一是高举裁军的旗帜,呼吁国际社会裁减军备,发起了五大国关于限制对中东武器出口的谈判;另一方面则采取措施,帮助美国军火商对外开辟和争夺国际军火市场,以挽救美国的军工企业。

布什政府在宣布限制对中东军控的同时,又采取了以下措施以支持美国军火商在国际军火市场的竞争:指示美国驻外使馆的工作人员向美国军品生产厂家提供更多的帮助;在国务院成立了防务贸易中心(Center for Defense Trade);建议在北约成员国与美国的盟友之间成立一个防务关贸总协定(Defensive GATT)组织,允许武器和防务技术贸易在自由的条件下的公开进行。早在美国军队完成在海湾的部署、第一次海湾战争尚未爆发的1990年9月,布什政府就提出一项向沙特出售价值210亿美元的庞大军售计划。行政部门在酝酿这一庞大的对外军售计划时,没有与国会磋商,因而引发国会强烈反弹。随后,布什政府很快对计划进行了修改,把军售总额从210亿美元减少到75亿美元。但是,这并不表明美国减少了对这个地区的军售,正如克莱斯顿(Alan Cranston)参议员在对此军售项目举行的一个听证会会上指责政府时所言,“提议中的75亿美元,并不是要取代原来庞大的计划,而只是美国历史上最大规模军售的先行者罢了。”【注释】Keller, Arm in Arms, pp.65~66.【注尾】

实际上,五大国会议只是给华盛顿提供了一个舞台和机会,让其可以阐述其在军品转让问题上的冠冕堂皇的理由,并不能丝毫缓和或抑制美国的对外军售。早在布什宣布五国中东军控谈判后不久,美国国防部部长切尼(Dick Cheney)就发表讲话,强调美国继续对自己的盟友出售武器的重要性。在五大国会议召开前夕,美国还宣布向阿拉伯联合酋长国和巴林分别出售12架和8架阿帕奇直升机。面对国会的诘问,布什政府解释说,这对地区稳定是有帮助的。负责对外武器出口的副国务卿巴斯罗密奥(Reginald Bartholomew)告诉参议院对外关系委员会,“我们不认为武器出售必然会造成不稳定,恰恰相反……我们不会寻求一个终止对外军售的制度,但我们提议达成一个旨在确保军售是负责任的协议”。“因此美国在寻求一个武器出口制度(限制武器出口)的同时,又继续向和平国家提供武器,使他们(能够)抵御侵略。这二者决非互相矛盾。”【注释】Keller, Arm in Arms, pp.67~68.【注尾】一位曾参与五大国军控谈判的国务院官员说,五大国之间的谈判只是为了平息军控组织和美国国会批评的一个公共政策的运做,丝毫不影响美国对中东,乃至其他地区的军售政策。【注释】U. S. Department of State and U.S. Defense Security Assistance Agency, “Congressional



Presentation for Security Assistance Programs,” fiscal year, 1992, p.21. 【注尾】

在五大国会议召开的当天，布什政府就通知美国国会，将向韩国出售价值 50 亿美元的 120 架 F-16 战斗机，其中 72 架由美韩在韩国联合生产。1991 年 3 月，布什政府还向美国进出口银行提出一项向北约和美国其他盟友提供数额达 10 亿美元的商业贷款，以支持这些国家从美国购买先进的武器。【注释】U. S. Department of State and U.S. Defense Security Assistance Agency, “Congressional Presentation for Security Assistance Programs,” fiscal year, 1992, p.21; William Keller, *Arm in Arms*, p.91. 【注尾】1992 年初，美国国防部还同意对美国军工企业在世界各地举办武器展览人员的旅行费用和运送硬件费用予以报销。【注释】Keller, *Arm in Arms*, p.91. 【注尾】

沙漠风暴以后不久，美国又宣布向中东出售价值 200 亿美元的武器计划，并实施向沙特出售 72 架 F-15 战斗机，向台湾出售 150 架 F-16 战斗机，以及对科威特出售十余辆 M1-A2 坦克等武器的政策。布什政府的两面作法，反映了在冷战结束以后美国在常规武器控制和扩散方面的矛盾，注定五大国裁军谈判将不可能取得任何成果。

五、结语

有关对外军售的研究指出，“至少从古希腊的伯罗奔尼撒战争开始，军售就被国家和统治者用作实现政治、军事和经济目标的手段”。【注释】Keith Krause, *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade* (Cambridge University Press, 1992), p.1. 【注尾】在第二次世界大战后的国际政治中，军售是国际事务中一个重要的方面，也是最为敏感的方面，“它远不只是经济现象，军事关系，或对军控的一个挑战——军售乃外交政策之本身的最大体现”。【注释】Andrew J. Pierre, *The Global Politics of Arms Sales* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1982), p.1. 【注尾】冷战期间美国对外军售政策是在战后初期对外援助政策的基础上形成的，是在美国经济地位的下降，对外提供大量援助力不从心的情况下，对盟国支持形式的变异，也可以说是对盟友支持形式的正常化。这一政策主要服务于美国“遏制”政策的目标，服务于与苏联的对抗战略。

首先，早期的对外军事和经济援助，以及在此基础上形成的对外军援或军售对象的变化，反映了美国对外战略重点的转移和变化。美国开始对外经济和军事援助的主要地区是欧洲，反映出冷战爆发初期美苏争夺的重点地区是欧洲。随着东亚地区成为冷战的主战场及几场热战的爆发，东亚成为美国对外军援和军售的主要地区。1973 年中东战争和石油危机之后，中东地区在美国全球战争中的地位不断上升，这个地区随即成为美国对外武器销售的主要目的地，伊朗、沙特阿拉伯和以色列成为美国对外武器销售的主要对象。除伊朗外，这种情况一直持续到当前，反映了中东在美国全球战略中的持久重要地位。相对而言，拉丁美洲、非洲及冷战期间的南亚从美国购买的武器非常有限，反映了这些地区冷战期间在美国对外战略中相对次要的地位和作用。

其次，作为“遏制”政策的重要手段，美国对外出口武器的性质、规模、时间等都体现出美国对军售对象的战略支持程度和美国在相关问题上的政策。这一特点集中体现在美苏在广大第三世界国家的争夺上。超级大国通过出售武器的方式支持第三世界的小国之间低烈度战



争和有限的热战，是冷战的一个重要特点。美苏往往通过军售来体现对其盟友的支持，维护其战略和军事利益达到争夺的目的。如在 1973 年的巴以战争前夕，苏联拒绝向埃及和叙利亚提供武器，但战争爆发后苏联马上向这两个国家运交武器。起初，美国政府认为从外交上看与以色列的战争目标保持一定的距离符合美国的利益，因此推迟了向以色列提供武器。然而，随着苏联对阿拉伯国家支持的增加，美国很快恢复了通过海上和空中对以色列的武器交运，并派出军队来支持对以色列的武器运送。【注释】Blechman et.al., “Pushing Arms,” *Foreign Policy*, No. 46, (Spring 1982), p.142. 【注尾】 战争结束后不久，美国国务卿基辛格在接受埃及一位记者采访时谈到美国在犹豫之后决定向以色列提供其极其需要的武器。他说，“实话告诉你，美国不能——不管是今天还是明天——让苏联的武器对美国武器取得一个大的胜利，即使不是决定性的胜利”。【注释】Frederic S. Pearson, *The Global Spread of Arms: Political Economy of International Security* (Boulder Colorado: Westview Press, 1994), p.53. 【注尾】

美国与苏联一方面向其支持者出售和提供武器来进行战争和争夺，另一方面选择出售或提供武器的性能和时间将战争控制在有限的范围内，而不使战争升级或超出他们所期待或控制，这是常规武器转让的主要特点。例如，在越南战争期间，在直接卷入越战之前，美国有意不阻断苏联向北越运送武器，避免打击可能危害到苏联公民(生命安全)的目标 (avoiding targets that ran the risk of harming Soviets nationals)；而苏联则不向北越提供那些可能威胁到美国在北部湾军舰的武器。在朝鲜半岛的紧张局势中，苏联和美国都拒绝向朝鲜半岛提供除短程、战术性武器外的武器。美国政府顶住国内压力，拒绝韩国政府的不断要求，不向韩国提供先进的战斗机。尽管苏联早已对其中东地区的盟友出售地对地导弹和装备有反舰导弹的快速巡逻艇，苏联在 1975 年以前一直不向朝鲜提供这些武器，也拒绝向朝鲜政府提供更先进的战斗机。【注释】Blechman et.al., “Pushing Arms,” *Foreign Policy*, No. 46, (Spring 1982), p.140. 【注尾】

第三，对外军售是一个常用和非常有效的对外政策手段，但若不慎重使用往往可能养虎为患，武装敌人，这是冷战期间美国对外军售所付出沉重代价而得出的一个教训。例如，美国在越南战争期间向南越提供了大量的武器，随着南越的失败和越南的统一这些武器都落入北越的手中；美国在伊朗革命前夕向伊朗提供了大量的武器，伊斯兰革命以后，这些武器落入反美的伊朗政府手中；在两伊战争期间，美国向伊拉克出售了大量的武器装备，成为萨达姆政权在冷战结束后入侵科威特的军事手段；为了打击苏联在中亚的扩张，美国对包括塔里班在内的阿富汗抵抗势力提供武器援助，如今却成为塔里班手中对付美国最先进的武器……这样的教训不断考验美国的对外军售政策，促使其在对外武器出售过程中采取谨慎的态度。针对美国的武器经过购买者转让给第三方的状况，美国政府从 20 世纪 70 年代就加强了对出口武器最终用户的审查，要求相关购买方向美国政府做出承诺，没有美国的同意不将武器出口给第三方。但是，只要美国继续将对外军售当作自己对外政策的手段，自己最终成为这些武器攻击目标的可能就始终存在。

张清敏：北京大学国际关系学院教授

